

Justyna Zając

UNIA EUROPEJSKA WOBEC ARABSKIEJ WIOSNY

Wprowadzenie

W połowie lat 90. XX w. Unia Europejska, dostrzegając liczne wyzwania i zagrożenia płynące z południowego sąsiedztwa, przyjęła kompleksową politykę wobec krajów arabskich, położonych w regionie śródziemnomorskim. W listopadzie 1995 r. zainicjowała Partnerstwo Eurośródziemnomorskie (Proces barceloński). Kilka lat później, w 2004 r. utworzyła Europejską Politykę Sąsiedztwa (ENP), a w 2008 r. – Unię dla Śródziemnomorza (UfM). Programy te zostały skierowane do różnych państw, jednak wszystkie objęły: Maroko, Tunezję, Algierię, Egipt, Jordanię, Liban, Syrię, a także Autonomię Palestyńską¹.

W Partnerstwie Eurośródziemnomorskim, wzorowanym na procesie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, UE nakreśliła szerokie spektrum współpracy politycznej oraz w zakresie bezpieczeństwa, a także ekonomicznej, finansowej, społecznej, humanitarnej i kulturowej. Jednak pomimo podejmowanych zabiegów, po kilku latach funkcjonowania programu okazało się, że deklarowane cele dalekie są od realizacji. Sytuacja ta, jak również rozszerzenie UE o 10 nowych państw w maju 2004 r. skłoniły Unię do wysunięcia nowej inicjatywy – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP). Nie zastąpiła ona Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, ale faktycznie je zmodyfikowała. Podniosła znaczenie dialogu politycznego, wzmocniła rolę państw członkowskich UE kosztem Komisji Europejskiej,

¹ UE podjęła również próby włączenia do współpracy Libii, jednak wieloletni przywódca tego państwa Muammar Kaddafi, nie wykazywał w tym zakresie zainteresowania.

nadała większe znaczenie współpracy dwustronnej między Unią a jej państwami partnerskimi, osłabiając równocześnie wymiar wielostronny (regionalny). Pomimo oficjalnych deklaracji, że Partnerstwo Eurośródziemnomorskie i Europejska Polityka Sąsiedztwa są komplementarne, realne znaczenie Procesu barcelońskiego zmalało. Jego wartość została po raz kolejny osłabiona w 2008 r. wraz z utworzeniem Unii dla Śródziemnomorza (UfM).

Program ten, w odróżnieniu od Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, nie wytycza wieloaspektowej współpracy, ale koncentruje się na kilku kwestiach, takich jak: ochrona środowiska naturalnego Morza Śródziemnego, rozbudowanie infrastruktury morskiej i lądowej, ochrona cywilna w razie katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka, rozwój energetyki słonecznej, rozwój współpracy naukowej, wspieranie rozwoju sektora prywatnego. Pomimo zawężenia przedmiotowego, Unia dla Śródziemnomorza jest bardzo szeroka pod względem podmiotowym, obejmuje bowiem 43 państwa (27 państw UE oraz 16 innych krajów z Europy, Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i Bałkanów).

Od 1995 r. Unia Europejska skierowała więc wobec państw wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego trzy programy współpracy². Pomimo przesunięcia akcentów na wybrane dziedziny w UfM, specyfika oddziaływania UE polega na kompleksowym podejściu, tj. holistycznym traktowaniu kwestii politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych. W tej sytuacji można było się spodziewać, że tak silne zaangażowanie Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim oraz ogromne zainteresowanie rozwojem sytuacji w państwach arabskich, wywołają jej szybką i zdecydowaną reakcję na wydarzenia określane mianem Arabskiej Wiosny. Tak się jednak nie stało. Między państwami członkowskimi UE doszło do poważnych rozbieżności zdań w kwestii środków i metod, jakie powinny być zastosowane; dały o sobie istniejące różnice interesów narodowych. W konsekwencji Unia okazała się niespójna i zabrakło jej całościowej strategii działania.

Celem artykułu jest przedstawienie działań, jakie podjęła Unia Europejska wobec Arabskiej Wiosny, ich ocena oraz próba dokonania ekstrapolacji polityki UE w regionie śródziemnomorskim w nadchodzących latach. Analizie zostaną poddane działania wobec państw wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego, czyli Tunezji, Egiptu, Libii i Syrii, a także Maroka i Jordanii. Wprawdzie w tych dwóch ostatnich państwach nie doszło do tak gwałtownych wydarzeń, jak w pozostałych, ale jednak sytuację w tych krajach można określić jako „kruchą sta-

² Szerzej zob.: J. Zajęc, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010; *The Barcelona Process: Building a Euro-Mediterranean Regional Community*, red. A. de Vasconcelos, G. Joffé, London 2000; R. Aliboni, A. Driss, T. Schumacher, A. Tovias, *Putting the Mediterranean in Perspective*, „EuroMeSCo Paper” 2008, No. 68; R. Aliboni, F. M. Ammor, *Under the Shadow of ‘Barcelona’: From the EMP to the Union for the Mediterranean*, „EuroMeSCo Paper” 2009, No. 77; R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, disunity for the EU?*, „European Policy Centre. Policy Brief”, February 2008; *Euro-Mediterranean Partnership for 21st Century*, red. H. G. Brauch, A. Marquina, A. Biad, P. H. Liotta, Basingstoke–London 2000; R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.

bilizację”. Obaj królowie – Mohammed VI i Abd Allah, podejmują reformy, które mają uchronić ich państwa przed powtórką wydarzeń z krajów sąsiednich. W działaniach reformatorskich wspomaga ich Unia Europejska.

Do gwałtownych wydarzeń doszło natomiast w Bahrajnie i Jemenie, jednak państwa te nie zostaną uwzględnione w niniejszym artykule ze względu na fakt, że nie leżą one w centrum zainteresowania UE, tak jak kraje regionu śródziemnomorskiego i działania jej w tym zakresie są znacznie bardziej ograniczone.

Polityka UE wobec Arabskiej Wiosny

Reakcja Unii Europejskiej na początek Arabskiej Wiosny była powolna i niejednoznaczna. Wydawać się może, że decydenci Unii Europejskiej i jej państw członkowskich nie rozumieli istoty wydarzeń. Nawet Francja, tradycyjnie silnie zaangażowana w Afryce Północnej, nie dostrzegła ich wyjątkowości. Kiedy sytuacja w Tunezji wyraźnie się zaogniła w styczniu 2011 r., francuska minister spraw zagranicznych Michelle Alliot-Marie zasugerowała pomoc sił francuskich prezydentowi Ben Allemu w przywróceniu porządku w państwie³.

Wraz z dynamicznym rozwojem sytuacji Unia Europejska i jej państwa członkowskie zaczęły jednak wyraźnie opowiadać się po stronie opozycji. Znalazło to odzwierciedlenie w licznych przemówieniach m.in. wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton, komisarza ds. rozszerzenia i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Štefana Füle, przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka, a także decydentów państw członkowskich Unii. W wypowiedziach wyrażano poparcie dla demonstrujących, potępiano akty przemocy i używanie siły przez rządzących oraz podkreślano wolę UE wsparcia postulowanych przemian. Oprócz bogatej retoryki Unia Europejska podjęła również działania o charakterze ekonomicznym, humanitarnym i społecznym. Znalazły one odzwierciedlenie zarówno w programach ogólnych, jak i instrumentach skierowanych wobec poszczególnych państw arabskich.

Programy ogólne

Jednym z pierwszych przedsięwzięć Unii Europejskiej było przyjęcie 8 marca 2011 r. programu „Partnerstwo dla demokracji i wspólnego dobrobytu z państwami południowośroziemnomorskimi” (*Partnership for Democracy and Shared Pro-*

³ Szerzej na ten temat zob. na stronie France 24, L'actualité internationale. Zob. też: A. Echagüe, H. Michou, B. Mikail, *Europe and the Arab Uprising: Vision versus Member State Action*, „Mediterranean Politics” 2011, Vol. 16, No. 2, s. 329–335; U. Dadush, M. Dunne, *American and European Responses to the Arab Spring: What's the Big Idea?*, „The Washington Quarterly” 2011, Vol. 34, No. 4, s. 131–145.

sperity with the Mediterranean – PDSP). Program ten wskazał trzy rodzaje działań, jakie podejmie UE wobec wydarzeń w Afryce Północnej. Były to:

- wspieranie przemian demokratycznych, ze szczególnym naciskiem położonym na konieczność przestrzegania praw człowieka, wdrażania reform konstytucjonalnych, reform sądownictwa, zwalczania korupcji oraz budowanie instytucji państwowych,
- wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego oraz współpracy między społeczeństwami państw arabskich i europejskich,
- wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego krajów arabskich, głównie przez rozwój średnich i małych przedsiębiorstw, poprawę systemu edukacji oraz rozwój regionów.

Istota programu opierała się na zróżnicowanym podejściu wobec każdego państwa, zgodnie z zasadą „więcej za więcej” (*more for more*). Zasada ta zakłada, że im bardziej państwo jest zaawansowane w implementacji reform politycznych i ekonomicznych, tym więcej pomocy i wsparcia otrzyma od Unii Europejskiej⁴.

Podejście to zostało potwierdzone w dokumencie, modyfikującym Europejską Politykę Sąsiedztwa, opublikowanym 25 maja 2011 r.⁵ Prace nad zmianami ENP rozpoczęły się w 2010 r. i trwały około roku. W tym czasie doszło do istotnych wydarzeń w państwach arabskich, co miało bez wątpienia wpływ na ostateczny kształt dokumentu.

Rozwijane od pierwszej połowy 2011 r. działania Unii Europejskiej na rzecz wsparcia Arabskiej Wiosny określa się mianem „3 M” – *Money, Mobility, Markets*.

Money, czyli dodatkowe środki finansowe

Udzielanie pomocy finansowej jest jednym z najczęstszych instrumentów stosowanych przez Unię Europejską w jej polityce zewnętrznej. Również w przypadku Arabskiej Wiosny było to jedno z najwcześniej zastosowanych działań. W maju 2011 r. UE zdecydowała o przekazaniu na lata 2012–2013 dodatkowej sumy w wysokości 1,2 miliarda euro do budżetu Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa (do 5,7 miliardów euro). Dodatkowe środki dla państw arabskich będących w procesie przemian zostały uruchomione przez Europejski Bank Inwestycyjny (ok. miliarda euro) oraz Europejski Bank Rozwoju i Odbudowy (do 2,5 miliarda euro rocznie). We wrześniu 2011 r. UE utworzyła program SPRING (*Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth*), w ramach którego prze-

⁴ *Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean* Brussels, COM (2011) 200 final, Brussels, 8 March 2011.

⁵ *A New Response to a Changing Neighborhood. A Review of European Neighborhood Policy*, Brussels, COM (2011) 303, 25 May 2011.

znaczyła 350 milionów euro na lata 2011–2012 (65 mln euro w 2011 r. oraz 285 mln euro w 2012 r.) na wsparcie transformacji demokratycznej, w tym budowania instytucji państwowych oraz reform ekonomicznych⁶. W tym samym miesiącu przyznała także dodatkowe 22 mln euro na lata 2011–2013 na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego w ramach tzw. *Civil Society Facility*. Fundusze te zostały skierowane na trzy cele: wzmocnienie zdolności oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego; wzmocnienie aktorów subpaństwowych oraz promocję całościowego podejścia do przeprowadzanych reform przez zwiększenie udziału aktorów subpaństwowych w polityce państwa.

Wraz z rozwojem sytuacji UE uruchamiała również środki na pomoc humanitarną, niezbędną w związku z dużym napływem nielegalnych imigrantów z Afryki Północnej. Do końca 2011 r. Komisja Europejska wydała na ten cel 80,5 miliona euro, a państwa członkowskie UE 73 miliony euro⁷.

Unia Europejska jest również jednym z największych donatorów pomocy uruchomionej przez społeczność międzynarodową dla Tunezji, Maroka, Egiptu i Jordanii, w ramach tzw. inicjatywy z Deuille (*Deauville Initiative*)⁸. Do końca 2011 r. przeznaczyła na ten cel 20 mln euro.

***Mobility* – zwiększenie kontaktów międzyludzkich**

Oprócz wspomnianych wyżej środków, Unia Europejska uruchomiła także dodatkowe fundusze na rozwój kontaktów międzyludzkich, uznając że przyczynią się one do szybszego rozwoju gospodarczo-społecznego państw arabskich. We wrześniu 2011 r. przeznaczyła dodatkowe 30 mln euro na program wymiany akademickiej Erasmus Mundus, dzięki czemu utworzono dodatkowych 750 stypendiów (do 1200 wcześniej zaplanowanych) na rok akademicki 2011/2012⁹. Ponadto Unia i jej państwa członkowskie rozpoczęły współpracę z Tunezją i Marokiem w zakresie umów o readmisji oraz na rzecz ułatwienia obywatelom tych państw otrzymywania wiz do krajów unijnych.

***Markets* – ułatwienie dostępu państwom arabskim do rynków europejskich**

Jednym z najważniejszych celów Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego było utworzenie do 2010 r. eurośródziemnomorskiej strefy wolnego handlu, ale cel ten

⁶ *EU Response to the Arab Spring: New Package of Support for North Africa and Middle East*, European Commission, Press Release, IP/11/1083, 27 September 2011.

⁷ *The EU's Response to the Arab Spring*, MEMO/11/918, 16 December 2011.

⁸ Inicjatywa z Deuille zrodziła się na szczycie G-8 we Francji w połowie 2011 r.

⁹ *The European Commission Boosts the Number of Erasmus Mundus Scholarships for South Mediterranean students*, Brussels, 27 September 2011, www.europa.eu.

nie został osiągnięty. Ponieważ wzrost eksportu jest jednym z najistotniejszych elementów rozwoju ekonomicznego każdego państwa, UE pomimo tradycyjnego oporu państw członkowskich, zapowiedziała podjęcie negocjacji z Marokiem, Egiptem, Jordanią i Tunezją w zakresie pogłębionej współpracy ekonomicznej¹⁰. Ponadto w sierpniu 2011 r. wraz z Niemieckim Bankiem Rozwoju (German Development Bank – KfW) uruchomiła dodatkowy program wsparcia finansowego małych i średnich przedsiębiorstw (SANAD), na który przeznaczyła 20 milionów euro. Podjęła także działania na rzecz utworzenia Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy).

Dla koordynowania działań instytucji unijnych oraz Europejskiego Banku Inwestycji i Europejskiego Banku Rozwoju i Odbudowy, Catherine Ashton zaproponowała powołanie specjalnego przedstawiciela dla regionu południowośroziemnomorskiego. Propozycja ta została przyjęta przez Radę Unii, która w lipcu 2011 r. powołała na to stanowisko doświadczonego dyplomata hiszpańskiego Bernardino Leóna¹¹.

Inne instrumenty UE

Oprócz programów ogólnych, Unia Europejska zastosowała również inne instrumenty wobec państw południowo- i wschodniośroziemnomorskich, zarówno wobec tych, w których doszło do gwałtownych wydarzeń, tj. Tunezji, Egiptu, Libii i Syrii, jak i tych, w których sytuacja nie przybrała tak gwałtownego obrotu, ale jej rozwój trudny jest do przewidzenia, tj. wobec Maroka i Jordanii, a także Algierii. Do najważniejszych instrumentów należy zaliczyć: bilateralną pomoc finansową, ustanowienie zespołów zadaniowych, obserwacja wyborów po obaleniu dotychczasowych dyktatorów oraz sankcje.

Finansowa pomoc bilateralna

Wobec wydarzeń Arabskiej Wiosny Unia Europejska uruchomiła dodatkowe fundusze dla państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. W przypadku Tunezji,

¹⁰ Tunezja posiada z Unią Europejską strefę wolnego handlu produktami przemysłowymi od 1 stycznia 2008 r. Mocno zaawansowane w realizacji umowy stowarzyszeniowej jest również Maroko – od października 2008 r. ma status państwa zaawansowanego (*status avancée*), oznaczający wzmocnione stosunki dwustronne z Unią Europejską, a 1 marca 2012 r. posiada z UE strefę wolnego handlu produktami przemysłowymi. Natomiast 30 września 2011 r. Unia Europejska i Tunezja rozpoczęły negocjacje w sprawie „uprzywilejowanego partnerstwa”.

¹¹ *Council Decision 2011/424/CFSP of 18 July 2011 Appointing a European Union Special Representative for the Southern Mediterranean Region*, L 188/24, 19 July 2011.

pomoc w ramach ENPI na lata 2011–2013, została zwiększona z przewidzianych pierwotnie 240 mln euro, do 400 mln euro. Podobne działanie zostało podjęte dla Egiptu, do którego zostało skierowane dodatkowych 20 mln euro na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Duża pomoc została skierowana do Libii – do końca 2011 r. Unia przeznaczyła 155 mln euro na pomoc humanitarną dla tego państwa, 30 mln euro dla Narodowej Rady Tymczasowej oraz 50 mln euro na inne programy pomocowe.

Dodatkowe fundusze zostały przeznaczone również dla Jordanii, Maroka i Algierii. W przypadku Królestwa Haszymidów jest to dodatkowych 40 mln euro na lata 2012–2013 na pomoc dla rządu we wdrażaniu reform ekonomiczno-społecznych. Maroko otrzymało 20% więcej funduszy w ramach ENPI na lata 2011–2013 niż w poprzednich trzech latach (w sumie 580,5 mln euro), a Algieria 23,5 mln euro na program wspierający walkę z bezrobociem, zwłaszcza wśród ludzi młodych.

W przypadku Tunezji, Egiptu, Maroka i Jordanii UE zapowiedziała również pogłębienie współpracy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a w przypadku Algierii rozpoczęcie negocjacji w sprawie wypracowania Planu działania – fundamentalnego dokumentu regulującego współpracę z państwami partnerskimi w ramach tego programu.

Zespoły zadaniowe i obserwacja wyborów

Unia Europejska ustanowiła również zespoły zadaniowe (*task forces*), mające na celu pomoc poszczególnym państwom arabskim w przeprowadzaniu reform politycznych i ekonomicznych. Jako pierwszy, we wrześniu 2011 r. zespół taki został utworzony dla Tunezji, natomiast w lutym 2012 r. dla Jordanii. Planowane jest również utworzenie takiego zespołu dla Egiptu po wyborach prezydenckich w tym państwie, jednak obecne władze nie wykazują w tym względzie zainteresowania.

Unia Europejska wysłała również swoich obserwatorów na wybory parlamentarne do Tunezji (październik 2011 r.) i Maroka (listopad 2011 r.). Zaproponowała także wysłanie swoich obserwatorów na wybory w Egipcie, jednak obecne władze tego państwa nie wyraziły na to zgody. Przyjęły natomiast pomoc finansową w wysokości 2 mln euro w ramach tzw. Instrumentu dla stabilności, przeznaczoną dla organizacji społecznych. UE zaoferowała również wsparcie techniczne dla wyborów w Algierii, zaplanowanych w maju 2012 r.

Sankcje

Na zaostrzającą się sytuację w państwach arabskich UE zareagowała również sankcjami. Zostały one wprowadzone przeciwko Egiptowi, Tunezji, Libii oraz Syrii. O ile w przypadku dwóch pierwszych państw sankcje miały ograniczony charakter i dotyczyły głównie zablokowania na terenie państw unijnych dostępu do środków finansowych prezydenta Hosniego Mubaraka oraz prezydenta Ben Alego, ich rodzin oraz konkretnych współpracowników, o tyle w przypadku Libii i Syrii były one bardziej rozbudowane i objęły nie tylko zablokowanie dostępu do środków

finansowych konkretnych osób, grup i instytucji związanych bezpośrednio z reżimem, ale również m.in. zakaz sprzedaży do tych państw sprzętu wojskowego oraz innego rodzaju sprzętu, który mógłby zostać użyty w konflikcie wewnętrznym, zakaz świadczenia niektórych usług, zakaz korzystania z europejskiej przestrzeni powietrznej w przypadku samolotów libijskich czy zakaz zakupu surowców energetycznych od Syrii. W przypadku Tunezji, Egiptu i Libii sankcje te zostały zniesione po obaleniu dotychczasowych dyktatorów, ale z powodu przedłużającego się konfliktu w Syrii sankcje są utrzymywane i mają najszerszy charakter¹².

Ocena działań UE wobec Arabskiej Wiosny

Reakcja Unii Europejskiej na wydarzenia określane mianem Arabskiej Wiosny została przez zdecydowaną większość komentatorów oceniona krytycznie. Podkreślano zbyt dużą opieszałość UE w podejmowaniu decyzji, niezdecydowanie i brak strategii działania. Trudno się z tą opinią nie zgodzić. Unia podjęła wprawdzie działania, ale miały one ograniczony charakter. Zastosowała najczęściej stosowane przez siebie środki, tj. polityczne i ekonomiczne; pojawiło się wiele deklaracji ze strony instytucji unijnych, wyrażających wsparcie dla protestujących i potępiających odpowiedzi siłowe rządzących, została też uruchomiona dodatkowa pomoc finansowa dla Tunezji, Egiptu, Libii, Jordanii, Maroka i Algierii. Są to jednak instrumenty, których Unia używała już wcześniej, zwłaszcza w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego i które przez kilkanaście lat stosowania nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Nasuwa się pytanie, czy w tak szczególnej sytuacji, wobec wydarzeń absolutnie wyjątkowych w państwach arabskich, Unia Europejska mogła zrobić więcej? Odpowiedź brzmi, że teoretycznie tak. Unia dysponuje całym wachlarzem środków i metod, w tym również wojskowych. Na mocy traktatu z Lizbony utworzoną w 1999 r. Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), przemianowaną na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), nadano jej solidne podstawy traktatowe i wprowadzono nowe regulacje. Tak zwane operacje petersberskie, przyjęte na forum Unii Zachodnioeuropejskiej w 1992 r. i włączone do Unii Europejskiej w 1999 r. na mocy traktatu amsterdamskiego, obejmujące trzy rodzaje operacji: 1) humanitarne i ratownicze, 2) pokojowe, rozjemcze (*peace keeping*), 3) bojowe przy opanowywaniu sytuacji kryzysowych, w tym przywracania pokoju (*peace making* i *peace enforcement*), zostały rozszerzone o wspólne działania rozbrojeniowe, misje doradztwa i wsparcia wojskowego oraz operacje budowania pokoju po konflikcie (*peacebuilding*). Stwarza to możliwość większej aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej i angażowania się w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, w których dotychczas Unia miała niewielką siłę oddzia-

¹² Więcej nt. sankcji UE zob.: *European Union Restrictive Measures (Sanctions) in Force*, 6 March 2012, www.eur-lex.europa.eu.

ływania. Ustanowiono także „stałą współpracę strukturalną”, która ma umożliwiać nawiązanie współpracy wojskowej między grupą państw, mającą większą zdolność obronną do prowadzenia bardziej wymagających misji (art. 42 i 46 TUE), oraz prawną, co miało symbolizować przejście na wyższy poziom integracji w tym wymiarze. Ważnym elementem było również wpisanie klauzuli sojuszniczej *casus foederis*, zobowiązującej państwa członkowskie do udzielenia sobie w razie napaści pomocy wszelkimi dostępnymi środkami (art. 42 ust. 7), oraz klauzuli solidarności w przypadku ataku terrorystycznego, klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka (art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu UE). W duchu solidarności postanowiono prowadzić także politykę energetyczną (art. 194 Traktat o funkcjonowaniu UE)¹³.

Pomimo tych postępowych zmian w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, traktat z Lizbony równocześnie wzmocnił jej międzyrządowy charakter. W art. 4 ust. 2 TUE stwierdzono, że UE szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego, oraz wyraźnie zastrzeżono kwestię bezpieczeństwa narodowego do zakresu wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich. Zastosowanie poszczególnych instrumentów w ramach polityki zagranicznej Unii Europejskiej uzależnione jest jednak nadal od woli jej państw członkowskich, a ta pozostawia wiele do życzenia.

W czasie, gdy rozpoczęła się Arabska Wiosna Unia Europejska borykała się już z poważnymi problemami finansowymi. Ogromne zadłużenie części państw strefy euro i konieczność znalezienia rozwiązania tej sytuacji zaostrzyły istniejące różnice między państwami członkowskimi. Znalazło to odzwierciedlenie w polityce Unii wobec państw arabskich. Wyraźnie pokazał to przypadek Libii. Prezydent Nicolas Sarkozy już 10 marca 2011 r. uznał Narodową Radę Libijską za prawomocnego przedstawiciela narodu libijskiego i uczynił to bez konsultowania się z partnerami europejskimi. Ponadto Francja stosunkowo szybko stała się orędownikiem użycia środków militarnych dla wsparcia opozycji libijskiej, co nie było powszechnie podzielane przez inne państwa unijne. W konsekwencji, kiedy 17 marca 2011 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ głosowała nad rezolucją nr 1973 w sprawie Libii, Niemcy wstrzymały się od głosu, podczas gdy pozostali europejcy jej członkowie – Francja, Wielka Brytania i Portugalia, opowiedziały się za jej przyjęciem¹⁴.

¹³ Szerzej zob.: J. Zając, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa jako determinanta modernizacji Unii Europejskiej*, [w:] *Modernizacja Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, red. K. A. Woźtaszczyk, Warszawa 2011, s. 127–140; R. Zięba, *Strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej w świetle traktatu z Lizbony*, [w:] *Stabilizacja nieładu i destabilizacja ładu*, red. J. Dobrowolska, Poznań 2011, s. 18–23; K. Miszczak, *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] *Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 236–253.

¹⁴ Tekst rezolucji zob.: *Resolution 1973 (2011) Adopted by the Security Council at its 6498th Meeting, on 17 March 2011*, UN Security Council, S/RES/1973 (2011).

Operacja militarna „Świt odysei” została podjęta przez NATO, a nie przez Unię Europejską. Należy jednak przypuszczać, że nawet gdyby wszystkie państwa unijne były zgodne co do konieczności interwencji zbrojnej w Libii, to prawdopodobnie nie zostałaby ona podjęta przez Unię Europejską ze względu na niechęć Wielkiej Brytanii. Państwo to w ostatnich miesiącach wyraźnie demonstrowało swoją niezależność i sceptycyzm wobec Unii Europejskiej i nie wyraża chęci podjęcia akcji przy wykorzystaniu tej organizacji. Wprawdzie 1 kwietnia 2011 r. Rada Unii podjęła decyzję o przeprowadzeniu operacji humanitarnej w Libii z wykorzystaniem zasobów wojskowych¹⁵, by chronić mieszkańców atakowanych przez siły Kaddafiego i ułatwić dostarczenia pomocy humanitarnej w region Misraty, gdzie toczyły się najcięższe walki, to jednak operacja ta nigdy nie została uruchomiona, co przez środowiska krytycznie nastawione do UE zostało skomentowane jako unijny żart primaaprilisowy.

Wprawdzie już 22 maja 2011 r. Unia Europejska otworzyła w Bengazi swoje przedstawicielstwo, a w listopadzie tego roku Delegację UE w Libii, a Catherine Ashton jako pierwsza spośród zagranicznych przywódców spotkała się z nowo powołanym premierem Libii – Abdurrahimem Abdulhafizem El-Keibem, to jednak przypadek Libii pokazał, że Unia Europejska jako aktor w dziedzinie bezpieczeństwa ma jeszcze wiele do zrobienia¹⁶.

Wyraźne różnice interesów państw UE ujawniły się jednak nie tylko w przypadku interwencji zbrojnej w Libii, ale również w obliczu dużej fali nielegalnych imigrantów z Afryki Północnej, która przybywała głównie do Włoch na wyspę Lampedusa. O ile np. Grecja, Malta, Hiszpania czy Cypr wsparły Włochy w ich działaniach wobec imigrantów i zaapelowały o większe zaangażowanie UE w tym zakresie, o tyle Niemcy, Szwecja i Dania takie postulaty odrzuciły. Dania przywróciła nawet czasowo kontrole graniczne, aby przeciwdziałać napływowi na swoje terytorium nielegalnych imigrantów. Podobnie uczyniła Francja.

Co dalej..., czyli o perspektywach polityki UE w regionie śródziemnomorskim

Unia Europejska bez wątpienia stoi przed koniecznością zredefiniowania swojej polityki wobec państw arabskich, co nie jest postulatem nowym. Od kilku lat wiadomo, że strategia przyjęta w Partnerstwie Eurośródziemnomorskim nie sprawdziła się, a wydarzenia Arabskiej Wiosny ten fakt potwierdziły.

¹⁵ *Council Decision 2011/201/CFSP of 1 April 2011 on a European Union Military Operation in Support of Humanitarian Assistance Operations in Response to the Crisis Situation in Libya (EUFOR Libya)*, „Official Journal of the European Union”, L 89/17, 5 April 2011.

¹⁶ W nawiązanie współpracy między Unią Europejską a Narodową Radą Libijską silnie zaangażowała się Polska. 11 maja 2011 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski złożył wizytę w Bengazi, gdzie spotkał się z przywódcami NRL i zapewnił ich o wsparciu ze strony Unii Europejskiej.

Unia Europejska stoi przed wyzwaniem wypracowania nowej strategii działania wobec świata arabskiego, w której dokładnie określili interesy, cele, środki i metody działania. W nowym dokumencie powinna jednak zniwelować błędy, które popełniła w dotychczasowej polityce. Przede wszystkim w większym stopniu powinna uwzględniać oczekiwania arabskich partnerów. Dotychczasowe podejście Unii w równym stopniu traktujące kwestie polityczne i w zakresie bezpieczeństwa, ekonomiczne oraz kulturowe, budziły krytykę strony państw arabskich. W ich opinii Unii Europejskiej chodziło jedynie o realizację własnych interesów – stworzenie w regionach do niej przyległych strefy stabilności, demokracji, pokoju i poprawy sytuacji gospodarczej po to, aby umocnić własne bezpieczeństwo i zwiększyć swój dobrobyt. Nie podzielały podejścia UE do kwestii bezpieczeństwa, krytykowały wybiórcze traktowanie dziedzin współpracy gospodarczej, a nade wszystko nie zgadzały się na narzucanie przez UE ładu aksjologicznego, zarówno w życiu politycznym, jak i społecznym. Głosy te wzmocniły się wraz z wydarzeniami Arabskiej Wiosny. Państwa arabskie oczekują od Unii Europejskiej wsparcia ekonomicznego, przy jednoczesnym respektowaniu wyboru ich własnej drogi przemian. Hasła Unii Europejskiej o promocji demokracji i praw człowieka nie spotykają się z ich zainteresowaniem. Uznają je oni raczej jako pewien slogan, traktowany przez UE instrumentalnie, co zresztą jest uzasadnione. Kiedy w 2006 r. demokratyczne wybory w Autonomii Palestyńskiej wygrał Hamas, Unia Europejska nie uznała go za prawowity rząd Palestyńczyków. Unia Europejska postępowała równie niekonsekwentnie także w innych sytuacjach, co sprawiło, że państwach arabskich pojawiła się opinia, iż jest ona aktorem niewiarygodnym i nieskutecznym, któremu brakuje koherentnej polityki. Niewiarygodność tę wzmocniały konotacje historyczne, a także brak wiary w jej realne możliwości działania, wynikające z jej specyfiki jako aktora międzynarodowego¹⁷.

Unia Europejska, jeśli chce odgrywać znaczącą rolę w świecie arabskim, a przynajmniej w jego części, powinna przyjąć bardziej pragmatyczną politykę i skoncentrować się na wybranych przedsięwzięciach, zwłaszcza ekonomicznych, które będą akceptowane przez państwa arabskie. Bez aprobaty władz i społeczeństwa żadnych trwałych zmian nie można bowiem w żadnym państwie wprowadzić. Przemiany polityczne, ekonomiczne i społeczne muszą być wprowadzone samodzielnie przez państwa arabskie i ich społeczeństwa. Unia Europejska powinna im w tym pomagać, ale bez narzucania własnych wzorców w tym zakresie. Powinna również kontynuować rozpoczętą zasadę zróżnicowanego podejścia do każdego państwa i politykę pozytywnego warunkowania, a więc zachęcania państw arabskich do zacieśniania współpracy¹⁸.

¹⁷ Szerzej zob. J. Zając, *Role Unii Europejskiej...*

¹⁸ R. Youngs, *The EU and the Arab Spring: From Munificence to Geo-strategic*, „Policy Brief” 2011, No. 100; R. A. Beserup, F. Tassinari, *The Return of Arab Politics and Europe's Chance to Engage Anew*, „Mediterranean Politics” 2012, Vol. 17, No. 1, s. 97–103.

Czy Unia Europejska wypracuje w najbliższym czasie taką całościową zmodyfikowaną strategię? Trudno powiedzieć. Z pewnością istnieje świadomość konieczności takiego przedsięwzięcia. Wszystko zależy będzie jednak od woli politycznej państw członkowskich Unii Europejskiej, od tego, czy ich decydenci będą w stanie przezwyciężyć obecne tendencje do renacjonalizacji polityki w poszczególnych krajach. W sytuacji wzrostu znaczenia międzynarodowego państw spoza strefy euroatlantyckiej, zwłaszcza azjatyckich, pogłębianie integracji europejskiej i wspólne działania są jednak jedynym racjonalnym wyjściem.

Abstract

European Union in the face of Middle East after the Arab Spring

Main goal of the article was to analyze European Union policy towards „Arab Spring”, that started in 2011. Although EU is strongly involved in the Mediterranean region its reaction on situation in North Africa was rather cautious and unclear. It seems that policy-makers of European institutions and its member states did not understand what was really going on. However slowly they took a side of opposition and European Union has undertaken a wide range instruments: political, economic, humanitarian and social. Several initiatives was implemented, such as: *Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Mediterranean* – PDSP, *Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth* – SPRING, *Deauville Initiative*. EU policy towards “Arab Spring” is generally called “3 M” – *Money, Mobility, Markets*. There were also such support undertakings as: bilateral financial aid for South and East Mediterranean states, establishing task forces and observatory teams for elections in Arab countries and sanctions.

Despite this actions EU policy towards “Arab Spring” has been evaluated as limited and too slow. It showed clearly what was known for several years: European Union needs to elaborate new and complex strategy towards the Mediterranean region.